学术专论

# 1907 年地方官制改革方案筹议研究

潘　鸣

［摘要］1906 年 9 月，清政府宣布预备立宪，从改定官制入手。两个月后，中央官制的改革方案颁布实施，但地方官制的改革方案却一再难产，迟迟不能颁布。在筹备地方官制改革的过程中，清政府中的各种势力围绕着应该即改还是缓改，应该大改还是小改爆发了激烈的争论，这其中既有对自身利益的维护，也包含了对改革方案可行性的考虑。直到次年 7 月，正式改革方案《各省官制通则》终于在折衷了各方意见的基础上得以确定公布，然而正因为其在制订时有意规避了种种复杂的问题，故而在时人眼中只是一个过渡性的“试办方案”。

［关键词］清末新政　地方官制改革　《各省官制通则》
［中图分类号］K252　［文献标识码］A　［文章编号］1002－8587（2011）－02－0050－10

**A Study of the Plans for Reforming Local Governments in 1907**

In September 1906, the Qing government issued an edict that promised to prepare a constitution beginning with the reform of the administrative structure. Two months later, a plan for reform in the central bureaucratic system was issued. But reforming the local bureaucratic system was slow and difficult to implement. During the preparation for the reform of local governments, different political forces from the Qing government heatedly debated the pace and scope of the reform. The different opinions not only reflected efforts to safeguard their interests, but also involved doubts about the feasibility of the reform plan. It was not until the following July, when the “Regulations Regarding Reform of the Official System of the Provinces,” which was based on the compromise among different factions, was declared. However, the drafters evaded some crucial questions and it seemed to contemporaries that the rule was just an interim measure.

1907 年 7 月，清政府颁布地方官制改革方案《各省官制通则》，这标志着清末的地方行政体制变革开始由依靠传统官僚体系进行政策创新向建立近代行政体系进行制度创新转变，是近代中国地方行政制度转型的一个关键环节。然而作为清末地方官制改革的纲领性文件，《各省官制通则》的制订过程却是一波三折，甚至几度中辍，最后数易其稿才得以艰难问世。自上世纪 80 年代，清末地方官制改革即已进入学界的研究视野，近年来更是渐成热点，然因关注的问题不同，一些研究成果虽对地方官制改革的筹备情况有所涉及，[①] 但筹议《各省官制通则》的具体过程尚有较多可以深入发掘的空间。本文试图对此作一些探索，以了解当时清政府中各种势力对改革的不同认知与反应，并借此透视清末政治变革所面临的真实困境。

［收稿日期］2010－08－20
［作者简介］潘鸣（1981—），男，首都师范大学历史学院博士研究生；北京 100089

## 一、清政府对新官制的最初设计

清代内地直省政权大体可分为省、道、府、州县四级，省一级置布政、按察两司，至乾隆年间总督、巡抚成为统辖一省或数省的封疆大吏；道原本不是一级政权，但后来逐渐演变为具有固定辖区的分守分巡道和分管某项具体事务的盐法道、粮道、海关道、河道；府以及直隶厅和直隶州为省下常设的二级行政区，隶属于其下的散州与县为地方三级行政区。由于清代奉行地方正印官的独任制，各级衙门属官稀少，只得借助幕友、书吏、差役等私人雇佣的人员协理政务，造成了私人掌握公权力的局面。而在中央与地方之间，清代推行“内外相维”、“大小相制”的办法，通过分权制衡，以达到巩固皇权，防止割据的目的，但也造成了权限不清，相互抵牾的弊端。

自咸同以来，清政府出现权力下移的趋势，地方行政体制开始出现缓慢的变化。在镇压太平天国和其后兴办洋务的过程中，各省督抚相继自行开办了各类具有行政功能的局所办理地方事务，这既拓展了地方政府的职能，也使得地方政务出现了脱离朝廷控制的趋势。1901 年清政府实行新政后，兴办教育、编练新军、发展工商业等成为各省要政，相应的管理部门随之纷纷建立，并逐渐成为常设机构。与此同时，清廷也开始对中央官制进行调整，以适应管理全国各项新政的需要。这样一来，在中央与地方同时建立能够有效衔接的新式行政系统已是势在必行。1905 年学部设立后，于次年主动奏请在各省设立提学司，为日后的地方官制改革提供了范例。不久，清廷开始筹划宪政改革，全面的官制改革也借着预备立宪的东风被提上议事日程。

1906 年 8 月，出洋考察宪政的戴鸿慈与端方两大臣归国，于同月 25 日递上专折，要求“参酌中外统筹大局，请改定全国官制，为立宪之预备”。他们在折中提出了一整套改革中央与地方官制的方案，针对省一级的官制，该折指出 “今一省督抚之所辖，足当欧洲一国而有余，故省中制置各司，宜略具中央政府之规范”，当时所设之“藩、臬两司，虽为独立官署，非等督抚署中之一职，然位为僚属，义等次官，近设提学一司，地位亦复相埒”，仅有此三司自然不能满足一省行政的需要，故建议在整合各省原有机构的基础上设置民政、执法、财务、提学、巡警、军政、外交、邮递八司，“除执法司为司法官，军政司应直隶中央，不入行政范围外，其余六司皆为督抚之最高辅佐官。”并且于“每司之下分置分局，或以事分，或以地分，局设一长而统其属，而受成于本司。”以“为督抚者，总其大纲，”则“全省自无不举之事”。同时，该折还在参考日本府县官制的基础上为府县衙门设计了新的组织模式，提出在府县署中分设内务、警务、收税、监狱四部，“内务部复分五课，其他警务、收税、监狱三部署亦皆各有分职，”通过“分曹治事，而各设专官”，达到“分职不备之弊除矣”的目的。[②]以上设计清晰地划分了省、府、县各级政府的职能，体现了近代科层制组织的精神。虽然这一方案最终未能付诸实施，但昭示了改革的基本方向，对未来《各省官制通则》的最终制定产生了重要影响。两天以后，戴、端两大臣又上折请求清廷设立编制局“以资筹议”改定全国官制事宜。[③]

同年 9 月 1 日，清廷发布上谕，正式宣布预备立宪，并确立了“从官制入手，亟应先将官制分别议定，次第更张”，继而厘定法律，广兴教育，清理财务，整饬武备，普设巡警以为实行宪政基础的政策。[④]次日，清廷即决定开始厘定官制，派载泽、世续、那桐、荣庆、载振、奎俊、铁良、张百熙、戴鸿慈、葛宝华、徐世昌、陆润庠、寿耆及袁世凯为编纂大臣。又命端方、张之洞、升允、锡良、周馥、岑春煊选派司道大员来京随同参议。并派庆亲王奕劻、孙家鼐、瞿鸿机总司核定。[⑤]

根据上谕，除直隶总督袁世凯位列编纂大臣外，还有六位总督应派员进京随同参议。可是各总督起初都对编订官制持观望态度，直至编制馆设立半个月以后才开始陆续奏派进京参议的人员。其中，湖广总督张之洞派委湖北荆施宜道陈夔麟，陕甘总督升允派委甘肃道员熙麟，四川总督锡良派委四川候补道徐樾，两江总督周馥派委江苏淮阳海道蒯光典、候补道俞

明震，署理两广总督岑春煊派委广东提学使于式枚。[⑥]然委员派定之后，各总督又不急于让他们马上赴京履职，除陕甘总督升允因委员熙麟正在京公干，于 10 月初将其就地委任[⑦]，湖广总督张之洞对朝中动向极为关心，于 10 月 19 日派委员陈夔麟进京[⑧]外，其余各总督所派委员都是在新中央官制颁布之后才相继到京“参议”的。[⑨]各总督所派委员对于编定中央官制参与甚少，而当时的报章也多称他们的职责是“参议改革外省官制及地方自治”，[⑩]可见督抚们更多关注的还是与自身利益直接相关的地方官制改革。

各省参议委员虽迟迟没有到京，但编制馆在起草中央官制草案的同时已开始策划地方官制改革的方案。有金邦平、曹汝霖等留日高材生参与的编制馆工作效率颇高，设立仅仅一个月后即传出“各部改官章程均已议定，现开议外省官制，有月内议妥九月朔日（即 10 月 18 日）具奏之说”[⑪]的消息，由此可见编制馆原本打算将中央与地方官制全部编定完成后一起具奏请旨颁行。与最初的中央官制草案一样，最初的地方官制草案也是以端方等人在《请改定全国官制以为立宪预备折》中所拟方案为基础“斟酌而成”，在省一级的官制中，完全照搬端方等人的原案，计划设立八司，并为八司拟定了职掌与权限；在省以下计划裁去道府两级，分设大中小三等县，均“直隶于督抚”，但在县署中亦是按照端方等人的建议设立四部，“部各有曹署，以分职而皆受成于本县”。[⑫]

编制馆闭门造车形成的草案，既过于理想化，又显得一厢情愿，结果一经披露便引起督抚们的强烈反弹，在厘定官制大臣“电饬各省总督详核官制事宜”后，四川总督锡良、陕甘总督升允复电指责“所改外官制大纲内多隔膜，日久恐滋贻误，请再详细参定”。[⑬]与此同时，中央官制改革的草案引发了空前激烈的争论，一时难以入奏，最终中央地方官制同时颁布的计划成为泡影，端方等人改革地方官制的设想也随之胎死腹中。

## 二、围绕两层办法的争论

同年 11 月 6 日，新的中央官制正式公布，同日慈禧太后发布懿旨，命“各直省官制著即接续编订，仍妥核具奏”，并特意命厘定官制大臣须“会商各省督抚一并妥为筹议。”[⑭]而厘定官制大臣早已又有腹稿在胸，于此前一天拿出了地方官制改革的新方案，并致电各省督抚会商。该方案鉴于原地方官制“管官官多，管民官少”，州县官“一人萃地方百务于其身，又无分曹为佐”，只得“假手幕宾，集权书役”，造成吏治败坏，故以“参仿京部官制”为原则，在省以下分地方为府、州、县三等，每府州县设官“分掌财赋、巡警、教育、监狱、农工商及庶务，同集一署办公”；另设地方审判厅和区谳局，受理诉讼；在府州县设立议事会及董事会等自治机构；同时适当增减巡道，“并分置曹佐”。可以看出，这一方案虽对行政建制更易较少，但在地方政府的组织中引入了科层制原则，又加入了实行司法独立和建立民意机关的内容，体现了对实质性变革的追求。

关于省级机构改革，该方案提出两层办法供督抚们讨论：第一层办法“与立宪国官制最为相近”，即仿照清代边疆地区将军衙署的模式分设各司，院司同署办公，定名为行省衙门。“督抚总理本衙门政务，略如各部尚书”；藩臬两司保留，相当于中央各部的部丞，合并藩臬以外的司道局所，分设各司，其主官相当于各部参议；各司以下分设各曹置官理事。督抚率同属官定时入署，“一稿同画”。各府州县公牍直达于省，由省径行府州县。每省各设高等审判厅，使“行政、司法各有专职”。第二层办法“系按照现行官制量为变通”，即“以督抚径管外务、军政，并监督一切行政、司法。以布政司管民政，兼管农工商；以按察司专管司法上之行政，监督高等审判厅”，另设财政司，“专管财政，兼管交通事务”，此外，学、盐、粮、关、河各司道仍用旧制。[⑮]

从上述电文中可以看出，两层办法中的第一层仿效西方近代的科层制模式，追求全面改革，力图一步到位；而第二层办法则是在原有基础上略作变通，更易较小。当然，这只是未来各级地方机构的大体组织方案，至于具体的机构设置办法，厘定官制大臣准备在收到各省督抚的反馈意见后再作筹划。

地方官制改革的动向是当时各省督抚关注的焦点，在会商电文发出后的两个月内，各省将军督抚基本上都复电表态。关于各将军督抚如何表态既往研究论述颇详，[16]大体而言，省级官制中主张采用第一层办法的多是边疆地区的将军督抚，这些地区的行政建制比内地简单，改革较易推行，而主张采用第二层办法的，主要是内地省份的督抚，且他们多要求对原案有所变通。另有一些督抚的表态模棱两可，或要求自己的辖区暂缓改制，实际上是暗示对两层办法都不赞同。而对于省级以下官制，则大都认为目前经费拮据，教育尚未普及，主张缓办。

1907 年 1 月 2 日和 2 月 6 日，张之洞在了解了各方态度后，连发两电表达意见。第一电对改革省级机构的两层办法进行了系统的批驳。在他看来，第一层办法中的合署办公“必致草率敷衍”，且没有可容纳合署办公的场所。至于“行政、司法各有专职”更是“尤所未喻”，在他的概念中“一省之中，臬司即是高等审判厅矣，另设一厅何为?”第二层办法“似尤多窒碍之处”，因为各省原设各司道，“权限本自分明”，“则尤可不必”改变。他认为中国预备立宪，“只须合立宪之用，不必求合于海外立宪国之官制”，因此主张“旧制暂勿多改，目前先从设四乡谳局，选议绅、董事入手，以为将来立宪之始基”。[17]第二电则针对新官制方案中有关司法独立的内容，进行了全面的驳斥。[18]在这里，张之洞依仗其资历和地位，对先前各省督抚的复电作了一个总结性发言。

需要强调的是，这两层办法尽管都包含了合并局所，建立独立审判机构等削弱督抚权力的内容，但其本身却都是以肯定督抚既得利益为前提的。因此，督抚们虽大都有通过延缓变革以继续保住原有权力的意图，但对此次改制其实并不十分抵触。多数督抚提议先从第二层办法入手，逐步过渡到第一层办法，确实含有对改革方案可行性的疑虑和实施改革时应该先易后难的考虑。在当时内地各省普遍经费短绌、专才难觅且原有机构难以清理的情况下，全面推行第一层办法未免好高骛远，先实行第二层办法才显得脚踏实地。[19]而且中国地域广阔，地区间差异很大，难以强求一律，一些落后省份的督抚要求其他省份办有成效后再行仿办，也是有其道理的。可以说，督抚们的态度在很大程度上决定了改革接下来的走向。

## 三、官制会议的再次启动与停顿

在各省督抚相继发来莫衷一是的复电的同时，厘定官制大臣内部也是“意见纷歧，每多龃龉”。有传媒报道 “主张全改定者泽公（载泽），戴少怀（鸿慈），瞿子玖（鸿禨），世伯轩（续），徐菊人（世昌）等诸君，拟略酌改者孙鼎臣（家鼐）、鹿滋圃（传霖）、荣华卿（庆）、葛宝华诸君，至肃邸（善耆），溥良，奎俊等不过随声附和，人云亦云而已。”[20]这一报道虽稍有讹误[21]，但已透露出枢府上层对于改革的基本态度。据盛宣怀安插在京师的坐探陶湘观察，三位总司核定官制大臣中，“寿阳（孙家鼐）本守旧，领袖（奕劻）则无可无不可，故一切均九公（瞿鸿禨）专主”。[22]可见瞿鸿禨的态度至关重要，然而据鹿传霖向张之洞透露，瞿鸿禨其实并不赞成厘定官制大臣提出的方案[23]。孙家鼐则在开议官制之初就曾表示 “中国官民教育尚未普及，程度尚未及格”，因而厘定官制时“多事不如省事”。[24]厘定官制大臣中弥漫的消极态度也影响到了慈禧太后，有传闻称 “太后亦颇为反对派所动，谓地方官制暂时不可急于更改。”[25]张之洞的第一次复电到京后，朝野上下反响强烈，京中反对改革和主张缓行改革者拍手称快，不少督抚纷纷致电张之洞表示赞成，厘定官制大臣也深受触动。[26]据说慈禧太后得知电文内容后，“谓枢臣曰，张之洞老成之见，何以其电未进呈，王大臣唯唯。”[27]在反对派感到欢欣鼓舞的同时，“都下主张改革官制者莫不哗然”，[28]编制馆也陷入混乱之中，据媒体披露：“（编制馆人员）其始开议时头绪纷纭，诸说大半歧异，无论各省督抚宗旨不同，即承议各大臣亦意见各执一词，诸公因意见不和竟至拍案大呼，虽因气氛所激，亦难免意气用事。及各省复电到京后，更相互诿谢，甲则执以问乙，乙复执以询丁，究之皆无定见，而守旧者又从中拨弄，吾恐此次内官制之发表尚胜

于外官制矣”。[29]

然而就在张之洞复电带来的冲击波尚未消退之时，厘定官制大臣却已奏准在 1 月 12 日重新“开议外省官制”，[30]原来，已经退到后台的另一位重要人物还在继续发挥作用，这就是总督中唯一充任厘定官制大臣的袁世凯。[31]袁世凯在筹议中央官制期间力主设立责任内阁不成，于是借赴河南彰德校阅新军秋操之机离开京师。袁世凯出京后，反对改革官制者颇受鼓舞，“自某某大臣以及台谏中人递奏反对官制者逐日加增”。待校阅完毕返京后，袁世凯“与庆邸（奕劻）等连日会议，拟筹善后之计以除阻力，而形势依然未见转圜”，[32]故在进宫请训后当天（1906 年 11 月 2 日）即匆匆返回天津。[33]回津后，袁世凯甚至一度“颓丧之至，终日在楼上，非要客不见，非要事不办”。[34]可即便如此，袁世凯依然没有停止在幕后继续向编制馆施加影响。据在京知情人言，改革省级机构的那两层办法就是由袁世凯提议的。后来张之洞复电全面否定改革方案，明显含有打击袁世凯势力的意图。[35]当袁世凯再次介入后，官制会议果然以“参酌直鄂两督复电办法”为基调。[36]可是袁世凯未向编制馆作过正式表态，因此“直督复电”是何内容不得而知。但从当时报章披露的材料来看，他曾向编制馆提交过改革地方官制的条陈。这份条陈涉及的主要内容包括：裁撤巡道；留各省关道以便办理交涉事宜；留知府、知州、知县；裁同知、通判、县丞；设省、府、县裁判所；每县设议事会商议地方事宜；设立度支司专管财政，各省原有之布政司专管民政、农工商实业；每县设监学员；各省设立办理警察、盐务、军政之局所；府、州、县遇事可直接通禀督抚，不必由藩臬司道转详；各省设立巡警司；各省官员厚其廉俸使得自给，如再有受贿等罪可照例重惩等，[37]可以看出其中关于省级官制的部分正是在第一层办法的基础上参用第二层办法形成的。

官制重新开议后，“上月廿八日（即 1907 年 1 月 12 日）编制局王大臣在编制局会同司员详议外省官制，其各省总督委派之参议员均到局与议”，[38]场面颇受朝野瞩目。但这只是表面文章，据出席此次会议的于式枚（两广总督所派参议委员）返粤后回忆，官制会议“名为会议”，实则由载振、那桐、荣庆、铁良、葛宝华、陆润庠等人主持，“余人皆不能赞一词，惟有随其可否而已”，而各总督所派参议委员则“惟有拱手受命，倘有各大臣争执不了之事，即着各省之员各献条议一纸，以为掩饰之计也。”[39]实际上，《盛京时报》早在 1 月 8 日即已披露了“以直鄂两督所复为基础，由编制局再加斟酌”而成的新官制草案的主要内容，[40]说明开议之前编制馆已经确定了改定官制的基本方针，只准备在开会集议时讨论一些枝节问题。洞悉官场内情的陶湘当时就曾透露“官制事大约以香帅（张之洞）两次电报为准的，本初（袁世凯）条陈未必能合（太后的意图）。总之，此次更改实是敷衍之局”。[41]果不其然，编制馆人员“连日议论，主从鄂督意见者实居多数”，并且“已决定年终（即 2 月中旬）入奏”，舆论界不禁感慨：“外省官制如果从鄂督之意见也，则亦如中央官制之龙头蛇尾而已，夫复何言”。[42]

从报章中刊载的内容来看，新草案确实受张之洞影响甚大，其中规定“督抚藩臬均仍旧制，盐、粮、关三道不动”，仅裁去“其余各道并同知通判等官”，同时将“各府州县均加级”，以及在各省垣内添设行政厅，各府州县添设一宣政所，各附郭村镇特添立一协治会而已[43]，与袁世凯提交的条陈相比，该草案几乎没有涉及在省城建立新式职能机构的内容，刻意回避了建立各级裁判所（即审判厅）的要求，也没有划分督抚与府、州、县权限的规定，仅保留了裁撤巡道和同知、通判等官及设立地方议事机构等少量提议，却明显体现了张之洞复电中反对设立审判厅和坚持各省原有司道衙门不必更动的主张。新方案过于保守，引起厘定官制大臣中主张全面改革的载泽等人的强烈不满，载泽很快上奏“力请照原意办理，并痛诋中外大臣之因循昏聩，请两宫睿谋独断，照第一条办理”，结果“奉旨留中”。[44]

临近丙午年年终，在袁世凯等人的努力之下，厘定官制大臣将在督抚衙门实行“分曹理事”，设立“议政处”等内容加入到官制草案中，[45]行政与司法分立的原则此时也被重新列入。[46]不久，厘定官制大臣如期将地方官制

草案[47]起草完毕，并呈送总司核定处核议，“冀于（丁未年）正月初宣布施行”。但就在此时，庆亲王奕劻请了病假，其余的两位总司核定大臣瞿鸿禨与孙家鼐趁此机会提出官制草案仍有需要更改之处，必须等到庆王病愈复出后“详慎参酌方可缮折奏闻”，[48]新官制方案的颁布再一次被搁置。其实，改革计划的搁浅尚有更深层次的原因。在地方官制改革筹备的同时，中央官制改革带来的问题已经开始暴露，在中央各新设部院成立之初，“排挤倾轧援用私人之弊已见”，而“外官之制更非贤明大臣认真稽查”，难免不会重蹈覆辙，这些情况都左右着清王朝的最高决策者慈禧太后对改革的态度，“是以外省官制不欲大加更动”，厘定官制大臣因之进退两难，故地方官制草案“虽议妥尚未敢入奏”。[49]

丁未新年过后，厘定官制大臣又将官制草案交“由军机处参与政务王大臣会议综核”，并准备“俟庆亲王假满请安后，再行公同酌议画稿，始行入奏”。[50]根据陶湘给盛宣怀的密报，庆王“抱恙并不重，传说甚危，实因腿疾”，而请假是为“避去岁底、岁初诸多礼节”，“大约初五（即3月18日）必将销假矣”。[51]但年后却传来了庆王“病体颇重”，甚至“已有饮食不进之势”的消息，[52]庆王也以自己“因病未能赴编制馆议政，暂派振贝子（载振）恭代”，[53]这又为新官制的颁布平添了新的变数。恰在此时，御史赵启霖于3月25日上折，以“各省荒歉已甚，民情惶惧”为由，“请将外官改制事宜暂从缓议”，他特意强调“京官改制，已经半载，诸臣仍多敷衍因循，未能破除情面”，现在“若复更改外省官制，其无裨益而滋纷扰，实在意中。”[54]这正好触及了太后心中的隐忧，于是清廷立即借题发挥，当日即传谕将赵折“著考察政治馆分行各衙门阅看”，[55]随即于4月1日向厘定官制大臣下达密旨，命“将编制馆撤去，改订外省官制暂缓议行，所有印信文件即行移交政治馆。”[56]不久，各省参议官制委员“均因事毕陆续各回本省禀复”。[57]改革进程至此暂时中辍。

然而反对改革的官员并未就此罢手，他们还想再接再励，彻底将改革扼杀。4月4日，江苏巡抚陈夔龙上折阻挠改革官制，声称：“多更一制，即多一耗财之地，多设一官，转多一倖进之门”，因此请求清廷“凡一切改弦更张之举，已经宣布者不论，其尚未宣布者，暂缓施行”。[58]而赵启霖在编制馆裁撤后，再次专折入奏，“请将停议外官制事明降谕旨，以安人心而免惶惑”，不过此折“奉旨留中”。[59]但与此同时，主张速改官制的官员也依旧不改初衷。载泽不久即在“御前献议”，请求“派委通达政体之大员随带干员分赴各省调查一切庶政”，至于“或裁或改由政府决定施行”，[60]希冀通过迂回路线挽救新官制。出使英国大臣汪大燮亦奏请速改地方官制，指出：“全国安危在此举，万不可信一二人之偏见暂缓此议，且外人观瞻所系，我若中止实启外人轻侮”。[61]就连一向以圆滑著称的民政部尚书徐世昌也在此时加入到他们的行列中。原来根据清廷的既定计划，准备在颁布地方官制的同时降明谕简放东三省的督抚，[62]因此地方新官制的一时难产，急坏了早已被“内定”为东三省总督的徐世昌。徐世昌于是不惜亲自上折，痛斥赵启霖等人清谈误国，他指出“廷臣之言事者于用人则谓为倖进，于用款则谓为虚縻，于章程法令则谓为自私，因革损益则谓为多事。窥其意，欲以此为揣摩尝试，而令当局者不办事，不用人，不用款，长此因循而后快”，因此要求清廷“速定大计，凡有应兴之事、应革之政毅然力持于上”，否则将“百作百辍而事无一成”。[63]不久徐世昌又去拜见庆亲王，“请将外官制仍照原意办理”，并称“此事关系全球之观瞻，岂可因三五人之流言停止不办”，其面陈意见时“语颇切直”，庆王“为之默然动容，许以从长计议。”[64]

其实，清廷当初下旨“暂缓议行”地方官制，本身就是一个留有余地的决定。现在因停议官制而备感内外压力，于是通过“某当道”之口向朝野传话，表示“今日外间相传官制有决计不改之语，不详此说从何处传出，政府中实无此说也。盖此事已经奉有明诏，京官制业已更改，岂有外官制独不改变之理。况改官制原为预备立宪之先声，焉得忽然中止”，之所以迟迟没有颁布，是“因各省指驳甚多，而政府以数百年相沿之制，断不能不慎重其事而勉强试行之，必须审酌万全，方可宣示”，

并特别强调新地方官制“一俟议妥即可施行，实无作罢之说，不过不致大为更张耳。”[65]这相当于为清廷当时对地方官制改革的态度作了一个全面的说明，而且还透露出清廷有意安抚坚持改革官员的意图，预示着将来可能出现峰回路转的局面。

不久清廷果然作出变通，于4月20日颁布上谕，改盛京将军为东三省总督，并正式简任东三省总督与三省巡抚。[66]徐世昌就任后，“仍请更改外省官制”，并提议“先从东三省办起”。[67]5月25日，徐世昌将东三省官制拟定上奏，[68]这对日后内地新官制的最终编定起了重要的示范作用。

## 四、新官制的艰难颁布

5月1日，新简四川总督岑春煊突然入京觐见，并于3日被任命为邮传部尚书。受任当天，岑即在受召见时“面奏十余事”，“内有三款尤关紧要”，其中第一款便是“外官制请变通议改”，这些建议“颇为两宫嘉纳”。[69]此外，岑春煊进京后还“蓄意奏参某邸某督”以及“顽固阻挠（改革）外省官制”的官员，“折稿已饬幕僚拟定，洋洋三四千言正欲具奏，而召见两次慈宫礼遇优渥，温奖备至，惟言及国事辄乱以他语，深恐其多言者，且时太息于更改官制之无效，云帅（岑春煊）窥测慈旨，不敢冒昧进言，此折遂不果上”。[70]但岑春煊的进言已明显打动慈禧，京内很快传出消息“外官制事已将中辍，俟因中外大员多电请仍旧开办，不可因一二人之言而作罢，后岑宫保（岑春煊）至京又竭力提倡，并请先开内阁会议，故近日政府中对此事已渐有转圜之意”。[71]岑春煊在当了25天尚书后即遭排挤，被调任两广总督，他在临出京前又上一封洋洋数千言的奏疏建言国是，其中对地方官制改革仍念念不忘“厘定外省官制之举，始而电讯，则各疆臣意见不一，继而拟出草案，言者又谓为可缓，计自饬议至今，已逾半岁，而改定之制颁行之期，尚无端绪”，因此请求清廷“严饬总司核定官制王大臣迅速议上，以慰中外望治之忱。”[72]四年之后，四川保路事起，载泽借机力荐岑春煊复出任职，[73]这恐怕与当年岑春煊贸然入京支持改革不无关系。

继岑之后，“某言官暨直督袁慰帅（袁世凯）并出使各国大臣均有封章入奏，拟请速改外省官制”，“故廿三日（即6月3日）庆邸召见时特行奏请训示外官制是否亟需厘定”，然而“皇太后谕此事利少弊多，暂从缓议，不必太急。”[74]在这种情况下，袁世凯与端方电商，拟先由直隶与江苏试办，慈禧终于允准。[75]6月中旬，庆亲王奕劻等总司核定大臣拿出原编制馆拟好的官制草案进行核议，其中“善化（瞿鸿禨）所改颇多，寿州（孙家鼐）亦略改定，庆邸（奕劻）未动笔”，并由邓邦述拟稿上奏。[76]草案刚刚改定，瞿鸿禨即被开缺。7月7日，奕劻与孙家鼐将新定地方官制正式上奏清廷。

这一新定地方官制即是《各省官制通则》，其主要内容包括在督抚衙门设立幕职分科治事，并设立会议厅会议紧要事件；改按察司为提法司，管理司法行政；增设巡警、劝业两道管理警政和农工商及交通事务；裁撤守巡道及裁并各省原设各项局所；各府州县添设佐治各官并分期设立议事会、董事会；各省分期设立各级审判厅等。[77]

《各省官制通则》体现了政治革新的理念，在地方政府中确立了行政、司法分立和实行地方自治的原则，同时通过引入科层制组织模式，实行分科治事和增设佐治官，拓展了政府的职能，明确了机构的分工。但必须指出的是，这一方案也肯定了督抚的既得利益，明确了督抚总理地方军政事务，节制地方各级官员的权力。用民国学者沈乃正的话说，就是：“纵观《各省官制通则》之内容，不过将当时督抚事实上享有之权力，著之成文典章”[78]而已。这显然有违改革的出发点，但也反映了清廷试图将中央与地方的关系重新纳入制度化框架中的努力。

新官制上奏当日，清廷下谕，命“各直省官制，著由东三省先行开办”，直隶、江苏两省由于“风气渐开，亦应择地先为试办”，“其余各省，均由该督抚体察情形，分年分地请旨办理，统限十五年一律通行。”[79]至此，经过无数曲折，《各省官制通则》终于颁布施行。

## 五、小结

回顾筹议《各省官制通则》的整个过程，我们可以发现其中几乎所有的争论都涉及两个基本问题，即应该立即改革还是暂缓改革，应该全面改革还是局部改革。主张即改官制的主要是袁世凯、端方、徐世昌、岑春煊等督抚中的“新派人物”和载泽等少数曾经出洋游历的皇族亲贵，驻外使节多支持他们的观点。这些人都颇受立宪思想影响，热心改革，也渴望通过立宪攫取更大的权力。虽然他们人数不多，但大都位高权重，袁世凯、载泽等人更是一直控制着编制馆的运作，加之袁世凯背后还有主持朝政的奕劻为奥援，因此在筹议官制时总能掌握主动。需要说明的是，虽然袁世凯和岑春煊之间素有矛盾，载泽对袁世凯也甚为反感，但这并不妨碍他们在共同的利益面前成为盟友。主张缓改官制的主要是瞿鸿禨、孙家鼐、葛宝华等朝中大佬，荣庆、铁良等满洲重臣和以张之洞为代表的多数地方督抚，朝中的御史言官也多附和他们。瞿鸿禨等人担心袁世凯一派的势力通过改革进一步坐大，满洲大臣则害怕改革后会失去昔日的权势，督抚们更是不愿放弃自咸同以来获取的既得利益。还有很多守旧人士本是完全反对改革的，但在清廷将预备立宪定为基本国策的情况下，他们只得以缓改的名义来抵制改革。各种主张缓改的势力经过联手，多次成功阻断筹议官制的进程。而清廷的最高主宰慈禧太后对改革态度游移，她既盼望通过改革巩固皇权，又恐惧改革会激化各种矛盾，加剧统治危机，这直接导致了改革计划的一再难产。

改革会引起争议固然是因其导致利益的重新分配，但除此之外，改革方案自身的可行性也制约着改革的推行。主张即改官制的一派也基本上都主张全盘大改，希望直接达到立宪国的标准。然而当时清王朝国力衰微，社会矛盾尖锐，追求改革的一步到位恐怕只能换来有名无实的结果。而主张局部改革的官员也基本上出自主张缓改的一方，他们在留意保护自身利益的同时也在考虑如何实施更现实可行的改革，比如有多位督抚在给编制馆复电时，除表态之外还提出了有价值的建议，一些建议后来被吸纳到改革方案中来。[⑩]有意思的是，《各省官制通则》的最终颁布使主张缓改的一方没有达到目的，但也使主张大改的一派希望落空。而且，清廷的决策者还给新官制的实施增加了更多的弹性，要求能够在十五年内“一律通行”即可，很多具体事宜还可由督抚灵活掌握，“酌量变通”。可即便如此，作为各方妥协产物的《各省官制通则》在时人眼中也只是一个过渡方案，因为其设计者有意回避了地方官制改革中最关键也是最敏感的问题，即中央与督抚之间的权限在新政体下该如何重新划分。随着预备立宪的推进，这一问题不可避免地被再次提出，结果引发了更严重的冲突，最终加速了清王朝的瓦解。[⑪]不过，《各省官制通则》虽不是一个经过清政府深思熟虑，全盘筹划而拿出的改革方案，也没有真正解决中央与地方的矛盾冲突，但它引进了新的政府组织模式和理念，有力推动了中国近代地方行政制度的变革，这一点还是值得充分肯定的。

---

①王家俭的《晚清地方行政现代化的探讨》(《中国近代现代史论丛》第十六编，台湾商务印书馆 1986 年版)，梳理了各将军督抚对于编制馆所提改革地方官制方案的表态意见；侯宜杰的《二十世纪初中国政治改革风潮》(人民出版社 1993 年版)，简要论述了地方官制改革的缘起；李细珠的《张之洞与清末新政研究》(上海书店出版社 2003 年版)，分析了张之洞对于改革地方官制的态度和主张；刘伟的《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》(湖北教育出版社 2003 年版)，探讨了《各省官制通则》颁布前出现的各种改革地方官制的方案和建议；关晓红的《种瓜得豆：清季外官改制的舆论及方案选择》(《近代史研究》2007 年第 6 期)，考察了清政府在整个预备立宪期间对于地方官制改革的筹划及有关各方的意见。

②《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局 1979 年版，第 367-377 页。

③《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请设编制局以改定全国官制折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 383-385 页。

④中国第一历史档案馆编《光绪宣统两朝上谕档》

第32册，广西师范大学出版社1996年影印本，第128页。

⑤《光绪宣统两朝上谕档》第32册，第129页。按：云贵总督丁振铎未受命派员进京随同参议。

⑥《督抚派员来京参议》，《盛京时报》1906年10月24日，第2号，第2版。按：闽浙总督端方在厘定官制上谕颁布的同一天调任两江总督，故没有派出委员。

⑦《陕督奏派参议官制人员》，《申报》1906年10月9日，第1张，第2版。

⑧ 见李细珠 《张之洞与清末新政研究》，第302页。

⑨《粤派参议官制员到京》，《大公报》1906年12月17日，第3版。

⑩《电催各省派员参议官制》，《申报》1906年10月9日，第1张，第2版。

⑪《本馆接开议外省官制专电》，《申报》1906年10月7日，第1张，第2版。

⑫《新定地方官制》，《申报》1906年10月3日，第1张，第3版。

⑬《川陕两总督不以所改官制为然》，《申报》1906年10月30日，第1张，第3版。

⑭《光绪宣统两朝上谕档》第32册，第197页。

⑮电文见《厘定官制大臣至各省督抚通电》，侯宜杰整理 《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总76号，中国社会科学出版社1989年版，第52-53页。

⑯见刘伟 《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，第195-198页。

⑰《湖广总督来电》，《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总76号，第82-86页。

⑱见《近代史资料》总76号，第86-88页。

⑲后来奕劻等人在进呈《各省官制通则》的奏折中提到，他们在制订新官制的实施计划时考虑到了各督抚“所虑”的“人才难得”、“款项难筹”等问题。见《清末筹备立宪档案史料》上册，第505页。

⑳《会议外官制之意见》，《申报》1906年11月15日，第1张，第3版。

㉑瞿鸿禨与世续似乎并不“主张全改定”。见李细珠:《张之洞与清末新政研究》，第308页，第310页。此外，鹿传霖、善耆和溥良不是厘定官制大臣。

㉒《齐东野语》，陈旭麓、顾廷龙、汪熙主编 《辛亥革命前后—盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社1979年版，第30页。

㉓见李细珠 《张之洞与清末新政研究》，第308页。

㉔《孙中堂对于改官制之议论》，《盛京时报》1906年10月25日，第3号，第2版。

㉕《东报纪改革地方官制之难》，《申报》1906年11月25日，第1张，第3版。

㉖见李细珠 《张之洞与清末新政研究》，第311-313页。

㉗许同莘编 《张文襄公年谱》卷九，商务印书馆1944年版，第201页。

㉘《拟复官制改定方针》，《大公报》1907年1月29日，第3版。

㉙《意见纷歧》，《大公报》1907年2月23日，第4版。

㉚《专电四 定期开议外省官制》，《申报》1907年1月11日，第1张，第2版。

㉛据字林西报报道，张之洞复电后，“直督袁公保（袁世凯）仍力劝满洲政府筹划改革”，端方、岑春煊、周馥三总督对袁的提议也“皆极赞成”。（《西报访事论改外省官制事》，《申报》1907年1月22日，第1张，第2-3版。）

㉜《专电》，《盛京时报》1906年11月3日，第11号，第2版。

㉝《袁督返津之预料》《盛京时报》1906年11月7日，第13号，第2版。

㉞《齐东野语》，陈旭麓等主编 《辛亥革命前后—盛宣怀档案资料选辑之一》，第47页。

㉟见李细珠 《张之洞与清末新政研究》，第306，第315-316页。

㊱《外省官制揭晓之先声》，《大公报》1907年1月18日，第4版。

㊲《袁督拟改外省官制之计划》，《申报》1906年12月18日，第1张，第2版。

㊳《外省官制开议消息》，《申报》1907年1月18日，第1张，第2版。

㊴《会议官制余谈》，《盛京时报》1907年5月5日，第159号，第2版。

㊵《外省官制编改大旨》，《盛京时报》1907年1月8日，第63号，第2版。

㊶《齐东野语》，陈旭麓等主编 《辛亥革命前后—盛宣怀档案资料选辑之一》，第38-39页。

㊷《专电二 外省官制年终入奏》，《申报》1907年1月16日，第1张，第2版。

㊸《外省官制开议消息》，《申报》1907年1月18日，第1张，第2版。

㊹《泽公力主改外官制》，《大公报》1907年2月4日，第3版。

㊺《西报纪中国厘定外省官制之办法》，《申报》1907年2月26日，第1张，第3版。

㊻《外官官制略有定议》，《盛京时报》1907年2月5日，第87号，第2版。

㊼这一草案很可能即是《东方杂志》刊布的《编制官

制大臣泽公等原拟直省官制总则草案》（以下简称《总则草案》，见《东方杂志》第四年第八期，“内务”，第410-414页），因为当时报章公布的一些编制馆拟具的新官制说帖与《总则草案》的相关内容完全一致（见《编制局拟设督抚衙门幕职衙门说帖》、《编制局裁定道府说帖》，《盛京时报》1907年2月20日、3月9日，第95、110号，第2版。《总则草案》与《各省官制通则》的异同可参见彭剑《清季外官制改革中幕职分科治事补正》，《历史研究》2008年第1期，第181-182页。

⑱《外官制暂缓宣布》，《大公报》1907年2月23日，第3版《京师近信》，《申报》1907年3月2日，第1张，第2版。

⑲《外官制未入奏》，《大公报》1907年2月28日，第3版《改外官制折尚未入奏》，《申报》1907年3月1日，第1张，第3版。

㊿《定期综核外省官制》，《申报》1907年3月13日，第1张，第2版《外官制从缓宣布》，《大公报》1907年3月16日，第4版。

51《齐东野语》，陈旭麓等主编《辛亥革命前后—盛宣怀档案资料选辑之一》，第35页。

52《庆亲王病势危险》，《盛京时报》1907年3月10日，第17号，第2版。

53《专电五 振贝子代庆邸议政》，《申报》1907年3月5日，第1张，第3版。

54《请缓改外省官制折》，施明、刘志盛整理《赵滁园集》，湖南出版社1992年版，第2-3页。

55《光绪宣统两朝上谕档》第33册，第21页。

56《电一》，《申报》1907年4月2日，第1张，第3版。

57《参议官制各员回省》，《申报》1907年4月17日，第1张，第3版。

58《江苏巡抚陈夔龙奏新政请勿庸扩充立宪变法或暂缓施行折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第178页。据媒体报道，“折上留中”。（《陈夔龙亦阻改外省官制》，《申报》1907年4月16日，第1张，第2版。）

59《赵侍御再阻外官制》，《大公报》1907年4月21日，第3版。

60《泽公三次条陈官制》，《大公报》1907年4月21日，第3版。

61《汪大臣力挽外官制》，《大公报》1907年4月19日，第3版。

62《奉天总督未降明谕原因》，《大公报》1907年3月7日，第3版。

63徐世昌《请定大计而弭隐祸折》，《退耕堂政书》卷八，第441-443页，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第23辑（223），台北文海出版社1968年影印。

64《徐督力持外官改制之议》，《盛京时报》1907年4月28日，第153号，第2版。

65《外官制改则改之》，《盛京时报》1907年4月21日，第147号，第2版。

66《光绪宣统两朝上谕档》第33册，第31页。

67《电一》，《申报》1907年4月30日，第1张，第3版。

68朱寿朋编《光绪朝东华录》第5册，中华书局1958年版，总第5669-5670页。

69《电一》，《申报》1907年5月4日，第1张，第3版。

70《日下近闻》，《申报》1907年5月9日，第1张，第3版。

71《外官制渐有转机》，《大公报》1907年5月16日，第3版。

72《两广总督岑春煊奏请速设资政院代上院以督察院代下院并设省谘议局暨府州县议事会折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第498-499页。

73见沃丘仲子《近现代名人小传》下册，北京图书馆出版社2003年影印，第404页。

74《外省官制决计从缓改定》，《申报》1907年6月10日，第1张，第3版。

75见侯宜杰《二十世纪初中国政治改革风潮》，第90页。

76《丁未五月初四日京陈丞来电》，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏《张之洞存各处来电稿》，转引自李细珠《张之洞与清末新政研究》，第314页。

77《总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折并清单》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第503-510页。

78沈乃正《清末之督抚集权、中央集权与“同署办公”》，《社会科学》第2卷第2期，国立清华大学，1937年1月，第326页。

79《光绪宣统两朝上谕档》第33册，第91页。

80如江苏巡抚陈夔龙提出的在督抚衙门设立议政公所，盛京将军赵尔巽提出的各省以十年为期过渡到第一层办法，江西巡抚吴重熹提出的新官制先由直隶试办等。见《近代史资料》总76号，第57页，第70页，第79页。

81 1907年后对地方官制的继续修订和争论可参见关晓红《种瓜得豆：清季外官改制的舆论及方案选择》，《近代史研究》2007年第6期。